

# 解读新型城镇化的内涵

■ 许经勇 厦门大学经济学院教授

较之传统城镇化,新型城镇化的重要内涵,就是充分体现“以人为本”。所以李克强总理的《政府工作报告》专设一节:“推进以人为核心的新型城镇化。”为了体现新型城镇化的要求,对待城镇化对象的农民所采取的基本政策应当是:“解放农民、服务农民、投资农民、转移农民、减少农民、善待农民。”所谓“解放农民”,就是把剩余农业劳动力从土地中解放出来,鼓励他们从事非农产业,也鼓励他们到城镇安居乐业;所谓“服务农民”,就是在农村逐步建立公共财政体系,公共服务体系,为农民提供均等化的基本公共服务;所谓“投资农民”,就是增加对农民人力资本投资,提升农民的人力资本含量,包括教育、医疗、卫生等,提高农民的发展能力;所谓“转移农民”,包括产业转移,即提高农民向非农产业转移能力,还包括区域转移,即向城镇转移;所谓“减少农民”,就是减少农业人口数量,发展农业适度规模经营,提高农业劳动生产率;所谓“善待农民”,就是让进城的农民与市民一样,平等分享改革发展成果,做到机会平等,权利平等,待遇平等。只有这样做,我们的城镇化才能健康推进,才称得上符合新型城镇化的要求。

而传统城镇化则是把重心放在城区的空间扩张,即建设新城区上。这种模式的基本特征是“土地城镇化”超

越于“人口城镇化”。“土地城镇化”的体制性条件:从现行土地管理体制看,地方政府可以通过行政手段,低价从农民那里获得土地,然后高价转让给开发商;从现行财政体制上看,地方政府可以获得出让土地的所有出让金,补充预算内财政资金。这种模式有利于增加地方政府的财政收入。与其相联系,这种模式只实现农民向农民工的转变,即“半城镇化”,却无法创造条件实现农民工向市民的转变。因为后者需要地方政府承担繁重的责任

和义务,即必须加大公共财政投入,为农业转移人口提供就业、教育、医疗、住房和其他社会保障。由此可见,对于地方政府来说,选择新型城镇化较之传统城镇化,任务更加艰巨,责任更加重大,难度也更加大。

那么,地方政府是否可以回避新型城镇化,继续沿着传统城镇化道路走下去?不行,我国是世界上人多地少的国家,以占世界7%的耕地,养活占世界20%的人口,如此极其有限的可开发土地,不允许再走粗放型的城镇



化道路,否则,就会严重威胁13亿多人口的吃饭问题。况且,这种模式背离城镇化的初衷,即“以人为本”。换句话说,这种模式是与科学发展观背道而驰的。再说,随着社会主义新农村建设的向前推进,统筹城乡发展的力度越来越大,城乡差别正在逐步缩小,如果地方政府不能为农业转移人口提供相应的公共产品和公共服务,人口城镇化的动力和拉力都会削弱下去。我国当前户籍制度改革的基本政策是先放开小城市和小城镇的户籍限制,鼓励符合条件的农民到小城市和小城镇落户。但是,由于小城市和小城镇普遍存在着产业集聚程度较低,就业机会较少,公共服务不完善的问题,对农民不具吸引力,真正乐意到小城市和小城镇落户的农民不多。反之,大城市和特大城市,不仅产业集聚程度高,就业机会多,而且公共服务水平也高,深受农民的喜爱。但是,大城市和特大城市的落户门槛很高,限制很严。于是,一个奇怪的现象出现了,农民越喜爱、越渴望的城市,越难落户;农民越不喜爱、越不想落户的城市,却越容易

落户。要从根本上解决这个问题,有待于大大增强小城市和小城镇的产业集聚功能和基本公共服务功能(包括居住功能)。

应当进一步指出的是,为了从体制上抑制“土地城镇化”所带来的负面效应,还必须进行与户籍制度改革相配套的土地制度和财税制度改革,特别是其中的征地制度改革。征地制度改革将会削弱地方政府土地财政能力,进而削弱“土地城镇化”的动力。即将深化的征地制度改革包括:破除城乡二元土地制度,实行十七届三中全会早就提出来的农村集体建设用地和城市建设用地“同地、同权、同价”;严格界定公益性与经营性建设用地,严格限制地方政府行政性征地范围,不断提高征地补偿标准;城市对非公益性用地需求,只能通过农村集体建设用地直接进入市场加以解决,再也不需要经过地方政府征地这个环节。这些改革措施的推进,将使地方政府很难通过低价征收、高价转让的方式赚取价差,土地出让收入明显下降的局面将会出现。

2013年12月中旬召开的中央城镇化工作会议明确提出:“解决好人的问题是推进新型城镇化的关键。从目前我国城镇化发展要求来看,主要任务是解决已经转移到城镇就业的农业转移人口落户问题”。我们应当“把促进有能力在城镇稳定就业和生活的常住人口有序实现市民化作为首要任务。”2013年12月下旬召开的中央农村工作会议提出:“到2020年,要解决约1亿进城常住的农业转移人口落户城镇”。李克强总理在《政府工作报告》中,用较大的篇幅论述户籍制度改革。《政府工作报告》中提出:“推进以人为核心的新型城镇化。”“推动户籍制度改革,实行不同规模城市差别化落户政策。把有能力、有意愿并长期在城镇务工经商的农民工及其家属逐步转为城镇居民。”这就决定了推进户籍制度改革、提高户籍人口城镇化水平,“有序推进农业转移人口市民化”,是新型城镇化的主要任务或首要任务。其实,按照中央的总体部署,户籍制度改革已经有了明确的时间表,即到2020年,中国要基本形成以合法稳定住所和合法稳定职业为户口迁移基本条件,以经常居住地登记户口为基本形式,城乡统一、以人为本、科学高效、规范有序的新型户籍制度。

城乡二元户籍制度的背后是基本公共服务的悬殊差别。目前与户籍挂钩的个人权利就有20多项,涉及政治权利、就业权利、教育权利、社会保障、计划生育、义务兵退役安置、交通事故人身损害赔偿等各个方面。户籍制度演变成与户口性质和登记地相挂钩的权利界定和利益分配制度。这就决定户籍制度改革必须与基本公共服务制度改革相匹配,其目标是尽快剥离附着在户籍制度上的福利分配功能。我们热衷于户籍制度改革,就必须在基本公共服务均等化方面多做文章。就像我国计划经济时代所实行的粮票制度。当时之所以实行按粮票计划供应城镇居民粮食的政策,是为了保证城镇





居民购买到计划供应的价格便宜的粮食。但随着粮食供求关系的变化,即由供不应求到供求平衡,用粮票购买的计划供应的粮食价格,和从市场上购买的非计划供应的粮食价格趋于一致,粮票就自然而然地消亡了。所以,上世纪90年代初,人们都说是政府取消粮票,这种说法不科学;应当说粮票的功能自动消亡了,水到渠成,瓜熟蒂落。如果用粮票供应的粮食价格还显著低于直接从市场上购买粮食的价格,粮票的功能就不会自动消亡,在这种情况下,人为取消粮票就会引起城镇居民的强烈不满。由此可见,城乡二元户籍制度改革的进程,取决于城乡基本公共服务差别缩小的进程,当城乡基本公共服务均等化目标实现了,城乡二元户籍制度就自然而然地消亡。

正如李克强总理在《政府工作报告》中指出的:户籍制度改革的目标是“稳步推进城镇基本公共服务常住人口全覆盖,使农业转移人口和城镇居民共建共享城市现代文明。”而要缩小乃至消除农民工与市民在基本公共服务方面的差距,必须支付高昂的公共财政资源。那么,这部分费用该由谁来承担呢?李克强总理在《政府工作报告》中提出:“探索建立农业转移人口市民化成本分担、多元化城镇建设投融资等机制。”毋庸置疑,农民工市民化成本,首先应当由政府承担。因为社会主义市场经济体制下的政府,应当是服务型政府,提供基本公共服务是政府义不容辞的责任。现在的问题是如何在中央政府与地方政府之间,明确各自应当承担的部分和比例。十八届三中全会的《决定》明确指出:“部分社会保障……作为中央和地方共同事权,逐步理顺事权关系;区域性公共服务作为地方事权,中央和地方按照事权划分相应承担和分担支出责任。中央可通过安排转移支付将部分事权支出责任委托地方承担。对于跨区域且对其他区域影响较大的公共服务,中央通过转移支付承担一部分地方事权支出责

任。”这就要求地方政府的财政预算,不能像以往那样只考虑户籍人口,应当把没有户籍的那部分农民工也考虑在内。为此,须要完善地方税体系,逐步建立地方主体税种,以及建立财政转移支付同农业转移人口市民化挂钩机制;其次,接纳农民工就业的企事业单位,也要承担一部分成本,主要是为农民工缴纳“三金”,有条件的单位(特别是用工规模较大的企业)也应考虑为农民工提供住房条件或补贴农民工购租住房。当然,进城农民工也应当承担一部分成本。农民工筹集这部分的一个重要途径就是创造条件,让农民工在农村的承包地流转起来,让住房和宅基地入市交易。增加进城农民工的财产性收入,为其转化为市民、在城镇安家落户提供资本积累。■

责任编辑:杨再梅